

EN BÚSQUEDA DE DISEÑOS CONSTITUCIONALES PARA LA TRANSICIÓN

Jaime F. CÁRDENAS GRACIA

I. INTRODUCCIÓN

El régimen político mexicano desde los años sesenta se ha ido modificando, liberalizando. El camino emprendido apunta a la democracia, pero ésta tarda en llegar. Sobre estas dos afirmaciones, sin embargo, no hay consenso. Para ciertos sectores el régimen ya es democrático y lo que precisa es profundizar en los mecanismos y procedimientos democráticos, o como se sostenía hasta hace poco tiempo, México ha contado con una peculiar y específica forma de democracia heredada de la Revolución y de los gobiernos posteriores.

La ponencia que aquí comentaré sostiene las dos afirmaciones iniciales. Sin embargo, tampoco condena tajantemente al régimen mexicano a una clasificación como totalitario o autoritario. Reconoce en el régimen una evolución a partir de 1929. Es decir, el México de los años treinta, el de la etapa de consolidación, no es igual al régimen de los años cincuenta o sesenta que fueron las etapas del esplendor autoritario. No es lo mismo el proceso de liberalización iniciado a raíz de los conflictos estudiantiles del 68, que el proceso de apertura que se acrecienta con la reforma electoral de 1977 y, por supuesto, es muy diferente al actual proceso de cogobierno que durante este sexenio el PRI y el PAN han pactado en algunas entidades locales y de diseño constitucional que estos dos partidos han consensuado en el ámbito federal. Así pues, el régimen no es autoritario en un sentido pleno, pero tampoco lo es o puede ser considerado democrático, aunque posea elementos de esta naturaleza. Estoy de acuerdo en considerarlo, como alguna persona dijo, un “ornitorrinco”

Es democrático el régimen por garantizar algunos de los más importantes derechos fundamentales de la persona, como el de la libertad de expresión, libertad de asociación. No es democrático por la manera en que ha limitado ciertos derechos políticos, sobre todo los de carácter electoral, por la inexistencia de facto

de la división de poderes y por la concentración de esos poderes en una sola persona: el Presidente de la República. Un régimen en donde no hay controles al poder, y en donde no existe una auténtica división de poderes, no puede designarse democrático.

El Estado de derecho mexicano presenta graves inconsistencias, las que efectivamente no son nuevas. Antes y con el México independiente ha existido el divorcio entre la Constitución real y la formal, entre la costumbre y la legalidad. También ha existido una incapacidad cultural y política para entender el papel de las instituciones y para obligar a los gobernantes a actuar conforme a ellas, al grado de que, en ocasiones, se prescinde totalmente del orden constitucional. Sin embargo, el problema no sólo es de cultura política, no radica exclusivamente en la escisión entre la Constitución real y la formal, sino en la terrible insuficiencia de lo institucional. La Constitución de 1917 y el marco normativo de ella derivado, no contiene garantías efectivas de control a los gobernantes, no han existido mecanismos de protección eficiente a los derechos humanos, y derechos fundamentales como los de carácter político electoral han carecido de protección jurídica. Esta reflexión nos mueve a cuestionarnos si el divorcio entre la práctica política o social con la legalidad es consecuencia tan sólo de la incultura democrática o si lo es de la incapacidad de la legalidad para obligar al acatamiento de las normas, de la debilidad de los instrumentos de control y reforzamiento institucional: ¿No será que la legalidad es también responsable de su vulneración? ¿Por qué no hemos construido un régimen de legalidad que nos obligue jurídica y moralmente a cumplirlo? ¿Será acaso que nuestra legalidad no es legítima y por eso incumplimos las normas y las instituciones?.

Esta ponencia insiste en la debilidad de nuestra legalidad, insiste en la debilidad del Estado de derecho, y de acuerdo a los tiempos que se viven, los que se espera sean de democracia, quiere mostrar la importancia de construir un diseño constitucional legítimo para la democracia, que refuerce la legalidad y la legitimidad.

II. LAS VÍAS DE LA TRANSICIÓN

El régimen que ha evolucionado desde 1929 no puede ya sostenerse. Exige una transición democrática real. El camino de las liberalizaciones políticas y aperturas, tal como se ha practicado, ha perdido funcionabilidad y credibilidad. La transición que es el paso del régimen no democrático o no plenamente democrático a otro que sí lo es, en donde se discuten nuevas reglas del juego político que son esencialmente jurídicas, es decir, construcción de un nuevo orden jurídico, se puede imaginar en alguno de estos procesos.

A. *La evolución como escenario*

Los escenarios por evolución ocurrieron en el siglo XIX en un contexto de limitada movilización popular, de restringida interdependencia global y de poca influencia externa en la política interna. Las transiciones clásicas envuelven considerable continuidad de estructuras, élites y prácticas. Las transiciones dilatadas de Gran Bretaña, Estados Unidos, Suecia o Suiza consistieron en la extensión de los derechos políticos a la totalidad de la sociedad civil, es decir, una liberalización paulatina que fue acompañada de una democratización. Samuel Huntington¹ ha pensado que México podría transitar a la democracia en un contexto evolutivo. Alan Knight,² con cierta sorna, comparó el proceso de democratización a la democracia en Gran Bretaña con el proceso mexicano. Para éste autor, el acuerdo entre la élite política en México de 1928-1929 que culminó con la fundación del PNR significó exclusivamente, como el acuerdo de Inglaterra en 1688, la conciliación entre las élites, pero no el subsecuente incremento de la democracia. En Inglaterra transcurrieron 144 años entre el acuerdo de 1688 y la ley de 1832 que propició la primera de las grandes reformas parlamentarias, 179 años (1867) transcurrieron antes de que se estableciera el sufragio para todos los ciudadanos hombres y 240 años (1928) antes de que el sufragio fuera una prerrogativa también para las mujeres. En México, según el autor, comparando mecánicamente ambos procesos, el régimen podría estar en una genuina democracia entre los años 2073 y 2169.

B. *El escenario del gradualismo*

Por gradualismo aquí entiendo el escenario que se inicia con paulatinas liberalizaciones a lo largo de los años en donde erráticamente se busca la mejor vía para democratizar al régimen, y las dudas en arribar a la democratización son producto de la percepción de los actores políticos aperturistas que tienen temor a las consecuencias de una reforma profunda en el régimen, o bien, porque consideran que no existen los alicientes para transformarlo.

El ejemplo más cercano de una transición gradual y controlada desde arriba es la transición brasileña.³

1 Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman and London, 1991, p. 43: "A fourth pattern of change involved the *direct transition* from a stable authoritarian system to a stable democratic system... This pattern typified the transitions of the first wave. If their democracy is consolidated third wave efforts in Romania, Bulgaria, Taiwan, Mexico, Guatemala, El Salvador, Honduras, and Nicaragua would approximate this pattern".

2 Knight, Alan, "Mexico's elite settlement: conjuncture and consequences", en John Higley and Richard Gunther (ed.) *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 113-145.

3 Para el caso brasileño consultar: Skidmore, Thomas E., "Brazil's Slow Road to Democratization: 1974-1985", en *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*, edited by Alfred Stepan, New

El camino elegido en México por el actual régimen y en el presente sexenio ha sido también el de una liberalización gradual y lenta, admitiendo selectivamente ciertos triunfos locales de la oposición pero sin que esté en disputa el poder presidencial, ni la reforma del entramado institucional. Los pactos entre el PRI-PAN, obedecen a esa lógica. El PAN como partido opositor apostó por una estrategia gradual y local a fin de ir presionando en búsqueda del poder presidencial. El PRD, por el contrario, escogió la vía de disputar el núcleo del poder en México: el presidencial.⁴

Entre las bondades del escenario del gradualismo se sostuvieron las siguientes:

1. Mantiene la estabilidad política y social.
 2. Se da tiempo a la oposición a capacitarse en el arte de la gobernación.⁵
 3. Se va perfeccionando el sistema de partidos.
 4. Se evitan las rupturas.
 5. La oposición tiene tiempo para capacitar a sus cuadros.
 6. Se especializa la política. Al PRI le corresponden los espacios nacional-federales y al PAN los locales.
 7. Se trata de un modelo realista, el régimen no estaría dispuesto a ceder la presidencia.
 8. Cada estado ganado por la oposición puede emprender ambiciosas reformas estructural-constitucionales que incidan en la modificación de las actuales reglas de suma cero que prevalecen en los respectivos territorios y poblaciones.
 9. Este modelo genera un efecto dominó en otras entidades federativas del país.
- Entre las críticas al modelo en cuestión se pueden anotar las siguientes.

York-Oxford, Oxford University Press, 1989, pp. 5-42; Mainwaring, Scott, "The Transition to Democracy in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, University of Miami, volumen 28, número 1, primavera 1986, pp. 149-179; Viola, Eduardo and Mainwaring Scott, "Transitions to Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s", *Journal of International Affairs*, Columbia University, volumen 38-2 invierno 1985, pp. 193-219; Share, Donald, "Transitions to Democracy and Transition Through Transaction", *Comparative Political Studies*, volumen 19, número 4, enero 1987, pp. 525-548; O'Donnell, Guillermo, Challenges to Democratization in Brazil, *World Policy Journal*, primavera 1988, pp. 281-300; Share, Donald and Mainwaring, Scott, "Transitions Through Transaction: Democratization in Brazil and Spain", en *Political Liberalization in Brazil. Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects*, ed. by Wayne A. Selcher, Boulder and London, Colorado Westview Press, 1986, pp. 175-215; y, Guillespie, Charles Guy, "Democratic Consolidation in the Southern Cone and Brazil: Beyond Political Disarticulation?", *Third World Quarterly*, volumen 11, número 2, abril 1989, pp. 92-113.

4 Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p. 70. Sánchez Susarrey, Jaime, "México: La transición democrática aquí y ahora", en Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 156.

5 Dahl, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971. Cornelius, Wayne A., Gentleman, Judith, Smith, Peter H., "Overview: The Dynamics of Political Change in Mexico", en *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989, pp. 1-51 y Lujambio, Alonso, "Presidents and Congresses. The United States, The Latin American Experience and the Mexican Future a preliminary approach", mimeo, Yale University, 1992.

1. Hace falta un diseño o proyecto de la transición. Las liberalizaciones son acomodaticias, flexibles. Se abren o cierran de acuerdo a la presión que existe para el régimen.

2. Su lentitud. Como la vida política de un país no va en una sola línea ascendente hacia la democracia, al descender la presión de partidos y de la sociedad civil, el régimen tiene tiempo de recomponer sus heridas y estrategias. Se trata de un proceso continuo de ajuste y resistencia.

3. Es también un modelo dependiente de las políticas del sexenio en turno y de las concepciones que el presidente del momento tiene sobre la democratización. Salinas consideró sobre la transición a la democracia prioritario el proyecto de modernización y de reforma del Estado que para él significa primordialmente la recuperación de la economía nacional, su inserción en el desarrollo internacional, la eficientización de la vida institucional, y el apoyo a sectores desfavorecidos a través del Programa Solidaridad, con la intención de seguir manteniendo el control político neocorporativo sobre esos sectores y evitar de paso el estallido social.

4. Se piensa equivocadamente, por lo menos por parte del PAN, que el avance local es más fácil de lograr que el nacional. No obstante, los priismos locales junto a los sectores del sindicalismo oficial son en ocasiones los agentes más autoritarios del régimen. Cada elección local y cada triunfo de la oposición implica un gran desgaste para el presidente y las instancias federales que tienen que imponerse ante las instancias locales. El desprestigio del régimen, tanto nacional e internacional, es evidente en estas contiendas locales, además de que peligrosamente se encomienda el proceso a la voluntad del árbitro supremo: el presidente. Éste decide salomónicamente, rompiendo en muchas ocasiones el frágil o débil Estado de derecho. La oposición, por su parte, pierde sus energías y concentración en su demanda mayor: la democracia. Además, este avance local, que a la oposición le ha costado tanto, puede esfumarse con cualquier estrategia que el régimen impulsara incluyendo la posibilidad de establecer partidos regionales sostenidos desde el centro.

5. En el escenario del gradualismo no es impensable la segmentación de los partidos políticos nacionales en partidos locales. De darse esta posibilidad, el régimen tendría que negociar con muchísimos actores de la oposición. La enseñanza que nos deja la experiencia soviética y yugoslava, aunque en México no haya fuertes movimientos nacionalistas regionales y separatistas, es que no es conveniente dispersar tanto las fuerzas políticas, sino concentrarlas. Mientras el número de actores en la negociación sea más reducido, es más fácil llegar a acuerdos duraderos y es también más conveniente a la democracia.⁶

⁶ Juan Linz y Alfred Stepan han hecho una crítica a esta postura destacando los riesgos que implica, para la transición y para la consolidación democrática, celebrar primero elecciones locales y posteriormente elecciones nacionales cuando éstas se dan por primera vez después de la crisis de un régimen autoritario.

6. El modelo puede trastocarse (lo que ocurrió con los acontecimientos de Chiapas y posteriormente con el asesinato a Luis Donaldo Colosio), por triunfos importantes de la oposición, por movilizaciones populares, por una grave crisis económica, por estallidos sociales, etcétera. Al llegar a este punto, el régimen tendrá que entrar a negociaciones con la oposición, sin muchos recursos y control de la situación. A falta de un modelo alternativo, claro y previo, triunfarán los puntos de vista apresurados, muchas veces coyunturales, que no estarán a favor de la creación de reglas institucionales que vayan más allá de los juegos de suma cero. El caso brasileño ilustra este proceso de asalto al poder que parece ser en ocasiones el reparto de un botín y no la construcción de una democracia de suma positiva para las partes. No habrá tiempo de reflexionar un marco institucional y jurídico democrático que mida las consecuencias de cada institución, y de cada reforma. Se impondrá la fuerza del actor dominante, y la democracia, si el proceso arriba a ella, tendrá pocas posibilidades para consolidarse.

7. No es factible invocar el efecto dominó en el escenario del gradualismo. En condiciones de estabilidad y control del régimen, lo que ocurre en ciertas entidades federativas no acontece en otras. Durante la aplicación de este modelo, era conocida la contestación de los estados del norte y otros a la imposición central. También se admitió que estados como Michoacán tuvieran una fuerte presencia cardenista. Pero dentro del modelo había estados que se consideraban y se consideran parte del PRI. La heterogeneidad geográfica, cultural, política, entre otras, no puede explicar un efecto dominó inevitable.⁷

8. Los techos electorales de la oposición. Durante este sexenio la oposición avanzó pero sin violentar los techos electorales de 1988. En el modelo del gradualismo podían convivir el PAN y el PRI, sin que el primero tuviera grandes esperanzas de progresar electoralmente. El modelo, en otras palabras, favorece el estancamiento de las fuerzas políticas, lo que detuvo, hasta los eventos de Chiapas, las expectativas de la transición.

9. El escenario favorece las reformas institucionales parciales y de ello dan cuenta las distintas reformas electorales realizadas en este sexenio. Esto significa que no se favorece un plan coherente de reformas institucionales profundas con pretensiones de cierta plenitud, vía que serviría de estructura o base a un futuro Estado de derecho democrático.

10. El gradualismo se convirtió en una posición igualmente maximalista que no concebía vías distintas para la democratización. En sus posiciones no hay una

Evidentemente se trata de una extrapolación a la situación mexicana pero es reveladora de las posibles consecuencias. Linz, Juan y Stepan, Alfred, "Political Identities and Electoral Sequences: Spain, The Soviet Union and Yugoslavia", en *Daedalus*, volumen 121, número 2, primavera 1992, pp. 123-139.

⁷ Ver Villa, Manuel, *El archipiélago mexicano*, México, Cal y Arena, 1990, pp. 75 y ss. Aziz Nassif, Alberto, "Regional Dimensions of Democratization" en Cornelius, Wayne A., Gentleman, Judith, Smith, Peter H. (editores), *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989, pp. 87-108.

propuesta alternativa de Estado de derecho,⁸ lo cual no resuelve el problema, pues en la hipótesis de que la oposición ganara el poder, ello no significa la existencia de garantías para la modificación de las actuales reglas de suma cero. Por otra parte, las reformas parciales además de insuficientes pueden ser entre sí incoherentes.

11. Una consecuencia negativa del escenario gradualista es que desarrolla un esquema con una buena dosis de violencia. La historia electoral de este sexenio da cuenta de estas aseveraciones en estados donde ha habido conflictos electorales y poselectorales, así como en el actual esquema chiapaneco y la fatídica muerte de Luis Donaldo Colosio.

12. Es un escenario que no tomó en serio y en igualdad de circunstancias a todas las fuerzas políticas. El PRD ha sido el gran ausente de este escenario, y en un país de millones de pobres, no contar con la izquierda o el centro izquierda es además de un error político, un error histórico.

C. El escenario de la reforma pactada-ruptura pactada

El escenario propugna una vía intermedia entre la revolución y el gradualismo. La idea es que no toda reforma profunda implica una revolución violenta, ni tampoco la subversión del orden público.⁹ Es posible lograr hasta una ruptura con el pasado y sus instituciones a través de una reforma pactada. La transición española a la democracia nos enseñó eso.

Trasladar el esquema histórico español a México no es del todo fácil. Existen numerosas diferencias entre el régimen semi-autoritario mexicano y el régimen franquista. En México, por ejemplo, el ejército no había tenido hasta ahora el nivel de importancia que tenía en España. España era un país interesado en ingresar a la Comunidad Económica Europea, y un requisito indispensable era su democratización previa. El régimen mexicano antes del 31 de diciembre de 1993 era menos proclive a una gran crisis porque los mecanismos de sustitución y de circulación en la élite gobernante no estaban —ni están— personalizados, sino que son institucionales y en ese sentido durante muchísimos años funcionaron con grados de aceptabilidad para el régimen.

A diferencia del modelo español, los grupos no están plenamente definidos en partidos. Por eso puede haber reformistas en los tres grandes partidos nacionales. Aperturistas los hay en el régimen y en el PAN. La confusión y la mezcla de proyectos en partidos puede complicar los procesos de cara a una reforma

⁸ Kaplan, Marcos, *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina contemporánea*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, 1985.

⁹ Hirschman, Albert O., *Journeys Toward Progress. Studies of Economic Policy-Making in Latin America*, New York, The Norton Library, 1973. Hirschman dice: "Actually there are a good many intermediate stations between this kind of effortless and painless reform at one extreme and total revolution at the other and our studies permit us to map out a few of these stations", p. 255.

pactada. Pero hay que tener en cuenta que la definición de estos distintos proyectos y posiciones se clarificará cuando el proceso, contemplado en este escenario, dé inicio. Es decir, si el presidente fuera un reformador y empezara a negociar con los continuistas, los aperturistas y los rupturistas, el panorama y el arco político se definiría y haría más transparente. Es más, la confusión política reinante podría facilitarle las cosas al presidente reformador, pues los reformadores en los distintos partidos podrían ir minando las fuerzas de los otros grupos desde dentro de sus respectivos partidos.

El proceso mexicano, tal como se explicó en el escenario segundo, ha sido un proceso de apertura política. Es un modelo que data de antaño y que posee las ventajas y desventajas que ya he comentado. Podría pensarse que el presidente Salinas es un reformador. Ciertamente, y para algunos lo ha sido en la nueva definición económica del Estado. Pero no ha quedado muy claro su proyecto político que en ocasiones es zigzagueante y coyuntural. Al inicio de su mandato se pudo pensar que estábamos ante un reformador político que deseaba una transición política democrática inmediata. Las circunstancias por las que ha atravesado el régimen, y el deseo de contener la crisis económica, sobre cualquier otra opción para hacer gobernable el país, le han impedido, si esa era su intención, avanzar en un proceso de democratización comprometido con un proyecto de devolución de la soberanía a los ciudadanos a través de los partidos, mecanismos de democracia directa, pluralismo y transparencia de las acciones públicas.

La negociación política del sexenio del presidente Salinas se ha desarrollado a dos bandas. Por un lado, al interior del régimen donde a cambio de los privilegios habituales al sector obrero oficial, ciertamente en crisis, ha iniciado muchas veces al margen del partido y de sus sectores, negociaciones con el PAN, y ha admitido triunfos electorales locales de este partido. También Salinas ha desarrollado una importante labor pedagógica frente al prisma tradicional que tiene dificultad para asimilar los cambios políticos mundiales y su influencia directa o indirecta en la política doméstica. En la otra banda, respecto a la oposición, Salinas tuvo la habilidad de cara al régimen, de contener las demandas democratizadoras, principalmente del PAN. Estas reivindicaciones puede decirse que estaban bajo control y parecían en camino de ser institucionalizadas. El PAN no quiso apostar, seguramente después de medir sus fuerzas, en una puja política de mayor alcance. Como se ha señalado, dentro de este partido ha dominado la visión pragmática: avance lento e incierto.

El actual gobierno, para utilizar la expresión de Rustow, podría estar agotando la fase "preparatoria"¹⁰ de la transición. Era muy difícil pensar antes del 31 de diciembre de 1993 que en el sexenio salinista se intentara entrar en un proceso

¹⁰ Rustow, Dankwart A., "Transitions to Democracy", en *Comparative Politics*, volumen 2, número 3, University of Chicago Press, abril, 1970, pp. 352-355.

de negociaciones y pactos con todas las fuerzas políticas para establecer las instituciones de un régimen democrático.

El escenario de reforma pactada-ruptura pactada aplicado a México, antes del 31 de diciembre de 1993, partía de los siguientes supuestos:

1. Un presidente reformador que deseara hacer la transición democrática. Un presidente de estas características era y es indispensable para una transición así imaginada. El presidente en México es el depositario de un poder casi absoluto y sólo él, en un estado de normalidad y estabilidad política, es el que podía iniciar la transición y terminarla. ¿Qué incentivos tendría para comprometerse con la transición? Probablemente saber que dirigiría el proceso y que permanecería en su cargo todo el periodo constitucional, es decir, sería indispensable que él no sufriera la exclusión del poder durante las negociaciones. La ventaja que tiene el escenario mexicano frente a otras transiciones, es que el presidente no se expondría a perder el poder a la mitad de su mandato, si a la mitad del sexenio se desarrollaran los momentos más álgidos de la transición como la convocatoria a la asamblea constituyente y la aprobación de la nueva Constitución. El presidente reformador debía imponer esta condición al interior del régimen y respecto a la oposición. Las ventajas eran indudables para el presidente y lo serían para el proceso mismo, pues el hecho de contar con la inamovilidad en ese sexenio, haría del presidente un árbitro prudente, alejado de los intereses políticos inmediatos y sólo interesado en construir un régimen democrático. Al final de su mandato, obviamente, debía abandonar el poder.

2. El proceso no puede tener por espacio temporal más de un sexenio. El sexenio es un periodo más que amplio para iniciar la transición y procurar consolidarla. En el escenario anterior, de la apertura, la transición es materia de varios sexenios, en éste, la transición debería ser como máximo producto de un sexenio para evitar provocar suspicacias y dudas sobre el proceso.

3. El presidente reformador está obligado a cooptar o reducir a los miembros continuistas del régimen. ¿Cómo cooptarlos o reducirlos y cómo negociar con la oposición?

A los continuistas se les podría amenazar con pactar el proceso con la oposición y a ellos dejarlos fuera de cualquier negociación o pacto. Se podría seguir fortaleciendo un sindicalismo independiente que vaya desplazando a los dirigentes sindicales oficialistas, e igualmente se podrían promover reformas legales para eliminar absurdos jurídicos como el de la cláusula de exclusión, etcétera. A cambio, se podría ofrecer el reconocimiento jurídico de partidos regionales (esto para favorecer a los priismos locales tradicionales) y a los miembros del sindicalismo oficial salidas honorables, entre las que se incluye la posibilidad de incorporarse a la nueva etapa democrática, sin que se les pudiera acusar de antidemócratas.

Los aperturistas probablemente se alinearían en torno al presidente reformador, sobre todo, los aperturistas del régimen. Los del PAN seguramente no pondrían objeción a un cambio de estrategia que evidentemente les beneficiaría. Obtendrían la consecución de una obra por ellos iniciada pero deberían subordinar lo económico a lo político, o en todo caso, entender ambos aspectos como parte de un mismo proceso. El PAN obtendría democracia, y la seguridad de que el Estado nunca invadiría la esfera de los derechos civiles y políticos. Ganaría con la certeza de que la libertad de mercado es un derecho más que se protegería. A cambio y como sacrificios debería reconocer: un capítulo de derechos sociales inspirado no necesariamente en la doctrina social de la Iglesia o en determinadas corrientes del solidarismo, la aprobación de una nueva legislación antimonopólica, un aumento de la presión fiscal y ciertos controles democráticos en la actividad económica.

Los rupturistas ganarían porque su avance político no estaría más constreñido al fraude electoral o a la selectividad presidencial. El sacrificio que deberían hacer sería en orden a reconocer la viabilidad del modelo económico neoliberal con ciertos ajustes sociales, y que México requiere como fundamento de legitimidad no la historia sino los procesos racionales originados en los métodos democráticos. No obstante, recibirían seguridades en lo que a los derechos sociales se refiere.

Los reformistas se beneficiarían con la realización de su proyecto, pero tendrían una gran tarea, la de democratizar al PRI o la de sustituirlo por un nuevo partido de centro social democrático.

4. Sería indispensable que el presidente reformador tuviera más fuerza política que la oposición. Si la oposición tuviera más fuerza el escenario no sería de reforma pactada sino de ruptura o hasta de colapso. El presidente reformador debería tener a su lado a la mayoría de los gobernadores y convencerlos de las bondades de su proyecto. Igualmente debería mantener una gran influencia entre los miembros del Poder Legislativo.

Podría, no obstante, designar entre los miembros del gabinete a personajes políticos de la oposición comprometidos con el proyecto reformador a fin de dar muestra ante la oposición de la fidelidad de sus intenciones.

El equipo encargado de preparar los proyectos políticos y jurídicos debería ser de toda su confianza, pues en las etapas iniciales del proceso lo más conveniente es la discreción y el sigilo en la preparación y puesta en marcha de la reforma pactada.

5. La oposición en su conjunto debería aceptar negociar la transición. A diferencia del actual proceso aperturista, donde las negociaciones sólo han comprendido a los continuistas del régimen y a los aperturistas de la oposición, sería indispensable, para la credibilidad y consolidación posterior del proyecto, que la mayoría de las fuerzas políticas se sumaran a él. Las fuerzas de izquierda

deberían participar en la transición. El éxito del proceso dependería del convencimiento y la fe que los partidos tuviesen en las distintas etapas del proceso. La diferencia entre la transición mexicana y otras, a favor nuestro, estriba en que el régimen no es autoritario puro y, por tanto, no existirían en los extremos ideológicos del arco político nacional, posiciones ultras con intención de minar el proyecto con métodos terroristas o violentos.

6. El motivo de las negociaciones entre régimen y oposición debería ser el establecimiento de nuevas instituciones y reglas político-jurídicas de rango constitucional que dieran igualdad de oportunidades a todos los partidos y grupos y crearan un ambiente de mayor profundización en la libertades y los derechos fundamentales que la actual Constitución contempla. Es decir, que las negociaciones no se redujeran a la reforma de determinados preceptos electorales sino que se propusieran arribar a un nuevo orden constitucional para evitar dejar el aparato institucional y jurídico intocado, reproduciendo esquemas de suma cero para el ganador mayoritario.

La creencia en que la transición no debe limitarse a algunas reformas electorales y constitucionales es fundamental. Hemos abusado tanto del expediente de la reforma constitucional que sería muy difícil hacer creíble la intención de nuestros propósitos volviendo a utilizarlo. Además, como se señaló, es preciso construir nuevas reglas del juego, para que las fuerzas políticas que lleguen al poder no repitieran el mismo esquema autoritario. Por otra parte, el poder simbólico de una nueva Constitución creeríamos que sería el único capaz de convencer a los partidos y a los ciudadanos de que se estaría entrando en una nueva etapa de la historia nacional. No bastaría decir que se respetaría el voto, o que eliminando la cláusula de gobernabilidad u otra regla o práctica se pasa a otra fase, sería y es necesario modificar todo el entramado institucional en favor de la democracia.

7. Habría que hacer entender a los ciudadanos que el proceso de transición que se estuviese negociando entre las fuerzas políticas y el régimen tendría por finalidad romper con el pasado autoritario de más de 60 años, sin que ello implicara el desconocimiento de las herencias sociales de la revolución, sino su puesta al día dentro de un esquema democrático-pluralista.

Un aspecto muy delicado sería el del rompimiento con el mito de la revolución mexicana que el régimen ha utilizado para homogeneizar las conciencias y retardar la democracia, empleando como vehículo la historia oficial. La nueva Constitución precisa de un capítulo de garantías sociales para mantener el vínculo con la Revolución y con la Constitución de 1917, así como para enfrentar el rezago social y económico. Sólo que a diferencia del actual orden constitucional el logro de lo social no debería ser pretexto para burlar la democracia y los derechos civiles y políticos.

8. Los factores reales de poder: Iglesia, ejército, empresarios, gobiernos, extranjeros, deberían recibir las plenas garantías de que el proceso se realizaría

ordenadamente y sin afectar su influencia o posición. A fin de preservar la estabilidad económica y social durante el proceso de transición, para el éxito del proyecto se requeriría dar garantías a los factores reales de poder y explicar que se trata de un proceso inevitable que traería ventajas indudables a cada uno de los grupos. Estos sectores deberían ser convencidos de la responsabilidad política del presidente reformador, así como del resto de los actores políticos. La democracia debería ser vista como producto de un desarrollo natural de la clase política y del aumento del nivel cívico de los ciudadanos.

D. El escenario del pacto opositor

Dentro del esquema previo al 1 de enero de 1994, una de las formas de impulsar la transición democrática era romper el escenario del gradualismo. Una de sus vías era el pacto opositor PAN-PRD para orillar al régimen a la transición. La democratización en este escenario se iba a conseguir, no sólo mediante la presentación de un candidato común a la presidencia de la república, sino a través de un acuerdo entre los dos partidos que propusiera los puntos de la agenda democratizadora, entendiendo que estos puntos iban más allá de lo electoral.

E. El escenario del triunfo electoral opositor

Este escenario, hasta hace poco improbable, ve la posibilidad de un triunfo opositor como paso a una transición democrática. De antemano, se reconoce que no basta un cambio de partido para suponer que se reformarán las reglas del juego político. Los triunfos del PAN en el nivel local prueban lo que aquí se dice.

El modelo lo que viene a corroborar es que la transición consiste en la aprobación de nuevas reglas políticas por los actores, y que ésta no es una cuestión de triunfos electorales o de modificación a ciertas reglas para las elecciones. La transición se logra cuando se modifican las reglas políticas del entramado institucional.

F. Transición por detonación

Los hechos ocurridos en Chiapas a partir de los primeros minutos de 1994 han cimbrado a la sociedad mexicana y en especial al régimen político vigente. El escenario que nos brindan estos acontecimientos nos da la razón en cuanto a la inviabilidad del modelo del gradualismo y liberalización que se aplicó desde los años setentas pero que en este sexenio se perfeccionó con el pacto entre el PRI y el PAN, y la supuesta marcha paulatina y local hacia la democratización general del régimen.

G. *El escenario del desmoronamiento*

El régimen, a raíz del asesinato de Luis Donaldo Colosio, puede acercarse peligrosamente a un escenario de desmoronamiento, de división interna y pulverización. Ello es grave porque en estas circunstancias cualquier grupo, y generalmente no los más democráticos, se pueden hacer con el poder. Un escenario de éstas características por sus graves dosis de rupturismo, vacío de poder y violencia, sumiría al país en el caos. Lo lógico pero no lo inevitable para los miembros del régimen es ceder el control del proceso a los reformadores para que éstos con el auxilio de la oposición logren impulsar una transición consensuada o pactada. No hacerlo o intentar detener el proceso puede resultar catastrófico.

III. TRANSICIÓN E INSTITUCIONES

Una probable transición democrática en México no debe circunscribirse a ciertas reformas jurídicas de carácter político o electoral. Esta afirmación no niega que determinadas reformas jurídicas o institucionales tenga un efecto liberalizador en el régimen. Lo que se quiere señalar es que el régimen está integrado por un sinnúmero de elementos o factores que interactúan: sistema electoral, sistema de partidos, gobierno presidencial, atribuciones del poder judicial y del poder legislativo, forma de composición y de funcionamiento de estos órganos, etcétera. La ciencia política da cuenta, por ejemplo, cómo el sistema electoral puede determinar el número de partidos, sólo por mencionar la famosa regla de Duverger, según la cual un sistema electoral mayoritario tiende a generar un sistema bipartidista, y un sistema electoral proporcional tiende a producir un sistema multipartidista. Esto ocurre también con el resto de los elementos: un gobierno presidencial tiende a ser más estable con un sistema bipartidista;¹¹ un sistema de partidos de poca disciplina interna beneficia al régimen presidencial; el tipo de Estado, federal o unitario, incide en el número de partidos, en su disciplina, en la legislación electoral, en las coaliciones entre partidos; en ocasiones, el poder judicial puede ser determinante para la organización, funcionamiento y existencia misma de los partidos, por citar el ejemplo del Tribunal Constitucional Alemán y sus clásicas resoluciones disolviendo partidos antidemocráticos; las atribuciones del poder legislativo en cuanto a sus funciones fiscalizadoras pueden incidir en la transparencia de las acciones del gobierno; el grado de independencia del poder judicial permite que éste se constituya en un árbitro y en el último intérprete de los principios constitucionales; determinados organismos como el

¹¹ Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation", Working Paper # 144, Notre Dame, University of Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies, september 1990.

ombudsman refuerzan la protección de los derechos humanos y sensibilizan a la población en estas materias; la existencia y el adecuado funcionamiento de un Tribunal de Cuentas puede ser crucial para racionalizar el manejo financiero del gobierno. Los ejemplos pueden multiplicarse comprendiendo a la mayoría de las instituciones y de las normas jurídicas que regulan las actividades de los órganos del Estado. El diseño constitucional e institucional es, por tanto, revelador del tipo de régimen existente y de la importancia de determinados diseños para el logro de la democracia o para la profundización en ella. También denota la falta de democracia o el interés por retardar su llegada.

Ciertas modificaciones institucionales afectan al resto, qué duda cabe, pero tienen el demérito de ir fabricando un interminable edificio sin coherencia, sin plan previo, construido por piezas. Otro de sus deméritos es que se puede democratizar cierta institución o práctica, pero el resto de las que tienen incidencia permanecen inalteradas con sus vicios tradicionales. De esta forma, el esquema es contradictorio y disfuncional. Lo que es más grave, sigue siendo antidemocrático.

La transición política en México reclama una modificación sustancial del entramado institucional y jurídico. Exige poner a punto las instituciones para estar en consonancia con el proyecto democratizador. Por tal razón, un nuevo orden constitucional es indispensable. El actual, que ha servido de soporte al régimen durante tantos años tiene enormes deficiencias y déficits democráticos. Recurrir al expediente de reforma parcial no suscita, entre los actores políticos, la idea de estar colaborando con un nuevo régimen, ni con la democracia. La transición política sin un gran contrato institucional que desplace los mitos y fantasmas del pasado carecerá de sustento democrático y de referentes simbólicos para inaugurar una nueva etapa en la historia de México. Los mexicanos de la revolución elaboraron su contrato para su tiempo histórico y sus preocupaciones. Los mexicanos de finales del siglo XX y del nuevo milenio necesitamos también de un nuevo contrato que exprese nuestras preocupaciones e inquietudes.

IV. LA TEORÍA INSTITUCIONAL

La teoría de las transiciones ha modificado junto con otras tendencias en la ciencia política, la idea dominante de que las instituciones, las normas jurídicas y las prácticas políticas son el resultado de la estructura económica o son reflejo de la sociedad, o la consecuencia agregada del comportamiento individual, o producto del cálculo del interés individual. La teoría de las transiciones al igual que el nuevo institucionalismo han subrayado la importancia de las instituciones y de la organización del poder para modificar comportamientos individuales y sociales de carácter político o de otra índole. Ello significa que las instituciones, normas y prácticas, no son un simple reflejo de la economía o de la sociedad, sino

que existe una relación de influencia e interdependencia entre lo estructural y lo superestructural,¹² donde las instituciones moldean las preferencias de los individuos y los intereses de las organizaciones, y los individuos y las organizaciones transforman las relaciones institucionales.¹³

Las transiciones políticas que son espacios temporales en los que se discuten reglas políticas que a su vez se traducen en nuevas reglas jurídicas e institucionales no pueden perder de vista este aspecto. El cambio de régimen político no democrático a otro democrático supone una nueva organización del poder, y no como ya se dijo, reformas parciales al ordenamiento jurídico o a las instituciones políticas. Es muy común describir aspectos aislados del sistema político: su régimen de separación de poderes, sus reglas de transmisión de las funciones ejecutivas, la estructura y el funcionamiento del poder legislativo, su sistema electoral, su régimen de partidos, su mecanismo de contralor de la constitucionalidad, etcétera, pero como estableció Nino,

un sistema político es un todo integrado, cuyas diferentes piezas están imbricadas como las de un mecanismo de relojería... un sistema presidencialista, por ejemplo, opera de diferente manera según se combine con un sistema de representación proporcional o con otro sistema electoral, con un sistema bipartidista o pluripartidista, con un sistema de partidos poco disciplinados e integrados, o con partidos con fuerte integración o disciplina, con un Parlamento unicameral o bicameral, con un régimen federal o unitario, con un contralor de constitucionalidad concentrado o difuso... por lo tanto, es todo el conjunto del sistema político lo que debe ser evaluado desde el punto de vista de su justificabilidad moral y funcional, y la descripción del sistema debe reflejar la interconexión de sus elementos componentes.¹⁴

Las expresiones anteriores confirman el papel que tiene un adecuado diseño institucional en una transición. Del adecuado diseño, de las posibilidades que brinda para la estabilidad, funcionalidad, eficacia y justicia del sistema político, depende el éxito de la transición y su posterior consolidación. No es por tanto gratuito ni inocente insistir en un nuevo orden constitucional. Si el actual no se modifica por otro más estable, eficiente y justo, el cambio en el poder del partido dominante por otro poco significa en términos de las reglas del juego político para la democracia. El nuevo institucionalismo viene a confirmar el papel relevante de las instituciones y normas, algo que los abogados siempre hemos sabido pero que otros científicos sociales han puesto en cuestión por mucho tiempo: el valor político de lo jurídico.

12 March, James y Olsen, Johan, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", en revista *Zona Abierta*, número 63-64, Madrid, España, 1993, pp. 1-43.

13 Friedland, Roger y Alford, Robert R., "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", revista *Zona Abierta*, número 63-64, Madrid, España, 1993, pp. 155-207.

14 Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Editorial Astrea, p. 503.

Para confirmar lo arriba señalado conviene repasar algunos de los últimos desarrollos teóricos en las ciencias sociales que ilustran lo que aquí se señala.

1. En la economía habría que destacar la obra del premio Nobel de Economía 1993, Douglass North, que aborda la cuestión del impacto de los entramados institucionales para promover o no el desarrollo económico. Según North, determinados diseños institucionales favorecen el desempeño de la economía atendiendo al precio de los costos de transacción que poseen determinadas instituciones. Cuando éstos costos son altos, el sistema institucional no propicia crecimiento económico y ello obliga a un cambio en las instituciones, pues los agentes económicos o políticos perciben que con un diseño distinto se pueden obtener mejores beneficios económicos o políticos. Todo depende entonces de la percepción de los agentes para ir adecuando el entramado institucional a sus objetivos económicos o políticos. Los diseños institucionales en la teoría de North resultan fundamentales para entender, por ejemplo, por qué algunos países fueron capaces de industrializarse más rápidamente que otros.¹⁵

2. En la filosofía política habría que recordar la discusión de los neocontractualistas, sobre todo de John Rawls, que puso el énfasis en el papel de las instituciones para construir una sociedad bien ordenada. Acordados los principios de justicia, el siguiente paso consiste en elaborar instituciones políticas y sociales que sean coincidentes con el orden lexicográfico de los principios rawlsianos.¹⁶ La teoría de James Buchanan de las constituciones insiste también en el papel básico que juegan las instituciones. Buchanan describe dos niveles del intercambio político del que nacen dos teorías: la teoría económica de las constituciones y la teoría de las instituciones. La teoría de las constituciones se ocupa del contrato social o de la elaboración de macroinstituciones y la Teoría de las instituciones incluye teorías sobre las votaciones, la competencia electoral, de la burocracia, etcétera. En la visión de Buchanan y de los neocontractualistas, el papel de las reglas formales es fundamental para construir consensos y establecer las bases de la convivencia civilizada. En el neocontractualismo, las instituciones son límites contra los posibles abusos del soberano, pero también son las vías para proteger y garantizar los derechos fundamentales de la persona, única justificación para la existencia del Estado y del derecho.¹⁷

3. También desde la filosofía política podemos referirnos al trabajo de Amartya Sen, que discute la posibilidad de que las instituciones democráticas pueden prevenir las hambrunas de forma que no lo realizan los regímenes no democráticos. Para Sen, el papel de la democracia en la prevención de hambrunas

¹⁵ North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, traducción de Agustín Bárcena, 1993.

¹⁶ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, traducción de María Dolores González, primera edición a la primera reimpresión, 1985.

¹⁷ Ver Cárdenas, Jaime, *El contractualismo y su proyección jurídico-política*, México, Universidad Autónoma de Querétaro, 1991, pp. 57-90.

comprende tanto los incentivos políticos como las ventajas de la información. Estas dos causas impiden el nacimiento de hambrunas en países tercermundistas como la India, por el cúmulo de instituciones de control de las democracias, instituciones que no poseen los regímenes no democráticos de desarrollo socio-económico similar al de la India.¹⁸

4. En el plano de la ciencia política, ensayos como el de José María Maravall han puesto en duda la creencia muy extendida de que las dictaduras favorecen el desarrollo económico. Para Maravall, hasta 1987 los estudios comparados subrayaron la mayor eficacia económica de las dictaduras, pero a partir de esa fecha, trabajos de autores como J. Nelson y J. F. Helliwell, han demostrado que los países no desarrollados con democracia han crecido en lo que se refiere al PIB y al control del déficit más que los regímenes no democráticos de similar desarrollo. Las razones que brinda Maravall son de índole institucional, pues las reglas de las democracias favorecen la responsabilidad de sus instituciones y la lógica de protección a los intereses universalistas que ellas garantizan. Maravall coincide con el informe del Banco Mundial de 1991, que sostiene:

Hay datos indicativos de que ciertas características de los sistemas democráticos están asociadas positivamente con el desarrollo y el bienestar... El sistema político de contrapesos y salvaguardias, la libertad de prensa y un debate libre sobre los costes y los beneficios de las políticas de los gobiernos pueden hacer que un público más amplio tenga interés en la reforma. La necesidad de obtener buenos resultados para ser reelegido puede contribuir al progreso económico en vez de obstaculizarlo... Hay otro resultado que se desprende de los estudios empíricos: los países al desarrollar los recursos humanos y, sobre todo, al invertir en educación, han reforzado las bases sobre las que se asienta un sistema político libre... Para un determinado nivel de renta, la mejora de los indicadores sociales está vinculada a la libertad... la inestabilidad política decrece no sólo a medida que se aumenta la renta, sino, además, a medida que mejora la educación.¹⁹

5. Los trabajos de Bruce Ackerman, tanto los de filosofía política como los propiamente políticos, abundan en el argumento de que, por ejemplo, las revoluciones de Europa del Este a partir de 1989, nos han enseñado que ninguna prioridad económica o social está por encima de las prioridades jurídico-constitucionales. Los momentos constitucionales para Ackerman tienen ventaja sobre los demás en tiempo, pues construir una economía liberal de mercado o crear una cultura política democrática requiere décadas. Nuestro autor opina que sin el marco constitucional no hay posibilidades de distribuir adecuadamente los bienes y los servicios de la sociedad, ni las bases de la competencia política, y en general,

18 Sen, Amartya, "¿Puede la democracia impedir las hambrunas?", en *Claves*, Madrid, España, 1992.

19 Maravall, José María, "Las nuevas democracias", en revista *Claves*, Madrid, número 34, 1993, pp. 13-23. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, 1991, pp. 156-157.

es imposible gobernar un Estado. Los problemas en los países de Europa del Este, principalmente en Rusia, se ven agravados si no es que originados, debido a que los actores políticos representativos no han determinado con claridad las reglas y las instituciones de distribución y acceso al poder.²⁰

6. En el plano del análisis comparado de los modelos económicos capitalistas, autores como Michel Albert afirman la superioridad del modelo japonés en razón de su marco institucional. Para Albert, la Comunidad Económica Europea con todos sus mecanismos institucionales carece de la solidez político-institucional del MITI del Japón. La actividad económica japonesa es conducida a través de reglas claras y por una muy fuerte interrelación entre empresarios, gobierno y universidades en el seno de éstas. Albert argumenta que el Estado puede ser bueno o malo, dependiendo de si es capaz de favorecer o retrasar ciertas estrategias económicas. Si el objetivo es la justicia social, la actividad del Estado tiene entonces una importante función fiscal y de modificación de mecanismos jurídicos que alienten el gasto social. Si el objetivo es el desarrollo económico visto con exclusividad, la estrategia debe ser la desregulación, la disminución de impuestos y el adelgazamiento de las funciones económicas del Estado, más no de las políticas y jurídicas, pues sea cual sea la meta elegida por la élite política, éstas siempre son necesarias. Albert estima que del diseño de las instituciones dependen en gran medida las consecuencias políticas, económicas o sociales en un Estado.²¹

7. En el campo de las instituciones electorales, Dieter Nohlen reconoce la imbricación de factores socioeconómicos y étnicos con los institucionales, y dentro de los institucionales no aísla como factor determinante a lo electoral sino que lo relaciona con el resto de las variables: institucionales, culturales, históricas, etcétera. Sin embargo, Nohlen reconoce que los sistemas electorales tienen incidencia en: la polarización ideológica y política; la estructuración de los partidos, tanto interna como externa; la representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad; el tipo de competición política; las características de las campañas políticas; la legitimidad del sistema político, entre otras.²²

8. En la línea institucional existe un fuerte movimiento en Estados Unidos a favor de la reforma del gobierno. Para ello, las instituciones afectan no sólo a la justicia, sino a la capacidad del gobierno para funcionar adecuadamente. Afirman que algunos tipos de instituciones son mejores que otros y que los reformadores institucionales cuando diseñan instituciones políticas y jurídicas deben evaluar la eficacia y eficiencia de las instituciones, así como sus costos y consecuencias. La adopción de un diseño equilibrado puede ser fundamental para dar respuesta a

20 Ackerman, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, Yale, University Press, 1992, pp. 46-62.

21 Albert, Michel, *Capitalismo contra capitalismo*, Buenos Aires, editorial Paidós, 1992, pp. 222-223.

22 Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 11-27.

las necesidades de la ciudadanía, para reducir la burocracia, lograr que el gobierno gaste menos y produzca más y mejores servicios públicos, es decir, las instituciones son vitales para la implementación de las políticas públicas. Sin un marco previo bien pensado de carácter normativo que regule el actuar gubernativo y defina los objetivos generales, el costo de las decisiones se incrementa, y las medidas escogidas para solucionar los problemas sociales pueden diluirse.²³

9. Sartori identifica como un aspecto crucial de los años por venir la existencia de un conjunto de instituciones, prácticas, reglas, procedimientos políticos para poder introducir y garantizar la responsabilidad financiera del gobierno. Piensa que éste no es un asunto coyuntural, se trata de un problema de fondo que sólo se puede resolver con un diseño institucional que tenga por objetivos el control del gobierno en sus políticas de gasto. Sartori menciona que la política económica constituye una parcela grande e importante de la acción del Estado contemporáneo, y que la política económica es política decidida por un personal político bajo ciertas reglas y casi siempre con una finalidad electoral. Las constituciones modernas, según Sartori, fueron concebidas en el siglo XVIII para hacer frente a la mala ciudad, es decir para controlar el poder absoluto, pero no para ser guardianes de la Hacienda Pública, y hoy en día es fundamental para las economías avanzadas crear normas, principios y órganos constitucionales capaces de salvaguardar y mantener el equilibrio financiero, pues de no hacerse así, la irresponsabilidad fiscal corroerá a todo el sistema político y no únicamente a la economía.²⁴

10. De las referencias anteriores queda claro que la labor de la ciencia política y del derecho constitucional del futuro, será la de evaluar las distintas instituciones políticas y jurídicas contempladas en las constituciones occidentales, y que esta tarea es fundamental, pues las instituciones también son causa y no exclusivamente efecto de las estructuras económicas. Ello hace preciso reinventar el Estado, es decir su orden jurídico, la eficacia y eficiencia de los gobiernos, mejorar los canales de intercomunicación entre el gobierno, las instituciones y la sociedad civil. Esta labor es aún mayor cuando de lo que se trata es construir un Estado democrático de derecho que como primera característica debe ver a la justeza e imparcialidad de sus instituciones. Crear un Estado de derecho que sea obedecido, precisa instituciones y normas justas, legítimas, además de eficaces y eficientes. La legalidad de la democracia es una legalidad fuerte, pues no basta cualquier legalidad es preciso contar con una legalidad que se tome en serio la división de poderes, el sometimiento de los políticos a la ley, la independencia judicial, el desarrollo armónico de las regiones de un país, pero principalmente

²³ Weaver, Kent R. y Rockman, Bert, *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, The Brookings Institution, 1993.

²⁴ Sartori, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 103-108.

que establezca las reglas del acceso al poder y la distribución del mismo con imparcialidad y sin derivar en resultados de suma cero.

V. EL MARCO DE LAS PROPUESTAS

Ha quedado asentado aquí cómo las teorías de la ciencia política insisten en el papel de las instituciones para la construcción de la democracia, su consolidación y desarrollo. La posición del Estado ya no está más subordinada a la economía, ni tampoco es un obstáculo para realizar objetivos sociales. El Estado que se fundamenta en lo jurídico requiere de una elección constitucional. No existe sólo una elección. Podemos hablar en democracia de varios modelos constitucionales, y la decisión de todos aquellos estados que transitan a la democracia, la más importante consiste en determinar cuál es la mejor manera de organizar el poder desde sus peculiaridades, necesidades y antecedentes históricos. Ciertamente un régimen constitucional no se crea *ex novo*, ni por generación espontánea, sin embargo, su nueva morfología debe dar cuenta del cambio político operado, de la transformación del régimen, y ésta debe ser sustancial para que no quede duda que se modificaron las relaciones de poder entre los actores políticos y respecto a los ciudadanos.

Lo anterior referido a nuestro país significa:

1. La política en México debe ver en el Estado y sus instituciones jurídicas y políticas el elemento central. Lo económico y lo social debe redefinirse según la premisa anterior. Si México quiere ser país de primer mundo necesita preponderantemente de una Constitución normativa, es decir, formal y material. Es preciso repensar jurídicamente al Estado, a nivel macro: filosófico y político, y a nivel micro: de técnica y dogmática jurídica.

2. La mejor forma de desarrollar esta la cultura de la relevancia constitucional pasa por la redefinición de todo el marco constitucional, preferentemente una nueva Constitución por las razones simbólicas y de coherencia institucional ya detalladas. El primer requisito exige que todos los actores políticos participen en el diseño de las reglas constitucionales, pues esa es la vía para demandar después lealtad y cumplimiento. No debe olvidarse que la consolidación democrática se produce cuando los actores políticos actúan de acuerdo con las reglas, principios y procedimientos de la democracia, los cuales deben estar recogidos en la Constitución. La cultura constitucional es insuficiente y la democracia precaria, si los valores constitucionales no se realizan a través de la Constitución sino por medios metaconstitucionales.

3. No es lo mismo un diseño constitucional o institucional que otro. Las instituciones y las normas producen consecuencias políticas, económicas y sociales. En el plano político, las instituciones democráticas proporcionan más

transparencia sobre los actos del poder, más control sobre ellos, y más vías para ejercitar los derechos de acceso y participación política. En la economía, algunos diseños pueden acelerar o retrasar el desarrollo y la eficiencia económica. La reformulación de las normas e instituciones que inciden en la economía se hace inevitable. México requiere de órganos jurisdiccionales de control del gasto público, garantías efectivas a la equidad vertical y horizontal en materia de impuestos, federalismo fiscal cooperativo, un marco jurídico que haga transparentes las transferencias intergubernamentales, profesionalización de los cuadros administrativos y jurisdiccionales para una aplicación moderna y eficiente de las normas jurídico-económicas, etcétera. En lo social, los diseños tienen que ver con la política y normas financieras, tanto impositivas como de gasto, con la existencia de burocracias eficientes que atiendan los distintos aspectos de la política social, con instituciones y mecanismos jurídicos que armonicen el desarrollo de las regiones poco desarrolladas con las desarrolladas del país, con órganos de control y supervisión del gasto social, entre otras.

4. Los que en primer término están obligados a entender la relevancia constitucional democrática y la importancia de los diseños son los actores políticos. Su actuar, una vez definido el marco constitucional democrático, debe estar de acuerdo con las reglas del juego político establecidas en la Constitución y no por otras reglas.

5. Las instituciones a definir no sólo afectan a la justicia, sino a la capacidad del gobierno para funcionar adecuadamente. Los actores tienen que tener como puntos de partida para su elección, tanto a la justicia que proporcionará la institución o norma, como si la norma perfeccionará o no, la eficacia, eficiencia y estabilidad del aparato burocrático en su conjunto.

VI. ALGUNAS PROPUESTAS

La trascendencia de la elección institucional residirá en su capacidad para cuestionar las actuales instituciones jurídicas del modelo constitucional mexicano, así como en su rigor propositivo. Ambas tareas exigen conocer los distintos modelos que una democracia puede brindar.

Algunos autores como Arend Lijphart han planteado que en las actuales democracias poliárquicas existen dos modelos: el de democracia de mayoría o de Westminster y el modelo de democracias por consenso. Las democracias mayoritarias son propias de sociedades homogéneas. Las democracias consociacionales o de consenso lo son de sociedades plurales. El modelo de democracia de mayoría posee las siguientes características: concentración de poder en el ejecutivo, fusión de poderes y dominio del gabinete, unicameralismo, bipartidismo, sistema de partidos unidimensional o monotemático, sistema electoral mayorita-

rio, gobierno unitario y centralizado, constitución no escrita y soberanía parlamentaria, y son democracias esencialmente representativas. El modelo de democracia por consenso se basa en grandes coaliciones para formar gobierno, separación formal e informal de poderes, bicameralismo equilibrado y representación de la minoría, sistemas pluripartidistas, sistema de partidos multidimensional, representación proporcional, federalismo y descentralización territorial y no territorial, constitución escrita y veto de la minoría y mecanismos de democracia directa. Lijphart es consciente que ninguno de estos dos modelos existe en forma pura. La mayoría de las democracias poseen elementos de ambos modelos, pero sin lugar a dudas, algunas están más cerca de uno de los dos tipos.²⁵

La exploración de Lijphart no es la única, podemos mezclar sus elementos y elaborar nuevos modelos. La revisión de nuestro andamiaje institucional requiere revisar las actuales instituciones jurídicas del modelo constitucional mexicano, proponer las nuevas instituciones a partir de las necesidades nacionales y con el auxilio del marco teórico comparado, evaluar las instituciones a proponer desde los planos de la estabilidad, eficacia y legitimidad de cada institución, además de concretar las instituciones propuestas.

Consideramos que la discusión podría centrarse en los siguientes aspectos: 1. determinación de un sistema semipresidencial o de uno parlamentario semejante al alemán o español; 2. En caso de que se mantuviera el sistema presidencial, efectuar la reforma del poder legislativo para fortalecerlo, principalmente en las áreas de control al ejecutivo; 3. Fortalecimiento del poder judicial, tanto el federal como el local; 4. Creación de un tribunal constitucional federal y de tribunales constitucionales locales; 5. Fortalecimiento del federalismo y del municipio; 6. Explorar la conveniencia de los órganos constitucionales autónomos, es decir órganos de control sin influencia de los partidos; 7. Modificaciones sustanciales al sistema electoral, en cuanto a su estructura, independencia e imparcialidad; 8. Sistema de partidos competitivo a través de mecanismos que hagan posible el respeto al principio de igualdad de oportunidades: vía mejor regulación sobre el financiamiento partidario y reformas en materia de medios de comunicación; 9. Independencia total de los actuales órganos de protección a los derechos humanos y desarrollo legislativo de los derechos fundamentales que se contemplan en la Constitución; 10. Inclusión de los mecanismos de democracia directa a nivel federal, estatal y municipal; 11. Protección y garantías reforzadas a los derechos políticos, principalmente a los electorales mediante la posibilidad de ser garantizados por medio de los recursos constitucionales; 12. Establecimiento de mecanismos que favorezcan los procesos de integración comercial con otros países, es decir, nuevo enfoque del tema de la soberanía; 13. Marcos jurídicos que regulen los derechos de las etnias y nacionalidades y su armonización con el

²⁵ Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1987.

derecho estatal; 14. Profesionalización de la administración pública por medio de la implantación del servicio civil de carrera.

Nos referiremos brevemente a cada una de las cuestiones iniciando con la idea de que el Estado en cuanto conjunto de instituciones y normas, tan importante como es, no debe olvidar que su fundamento y finalidad es la sociedad civil: los derechos y aspiraciones de la ciudadanía. El Estado de derecho nace de los ciudadanos y a ellos se debe. La idea de ciudadanía es fundamental. No puede concebirse el Estado de derecho sin ciudadanos libres y con garantías frente al poder, principalmente con derechos de participación. En esta tesitura, para reconocer y profundizar en los derechos de ciudadanía, las líneas de actuación serían: *a)* reconocer constitucionalmente que los derechos políticos, principalmente los electorales, son derechos humanos y que por tanto deben tener el mismo estatus jurídico y alcance que el resto de las garantías individuales; *b)* admitir que al lado de los mecanismos de democracia representativa deben funcionar los de democracia directa, por tanto es imprescindible establecer y normar los derechos de referéndum y de iniciativa legislativa popular; *c)* los órganos electorales deben ser dirigidos por los ciudadanos, sin intervención del poder ejecutivo; *d)* es necesario facilitar la constitución de los partidos políticos, para tal efecto, el actual registro de los partidos ante las autoridades electorales debe desaparecer y ser sustituido por la regla del umbral electoral como en otros países y con la intención de que exclusivamente los partidos que pasen del umbral tendrán representación en las asambleas legislativas y en otros órganos del Estado; *e)* proscribir la afiliación colectiva en cualquiera de las organizaciones relevantes de la sociedad: partidos, sindicatos, organizaciones empresariales; *f)* contemplar el mandato de democracia interna en las organizaciones relevantes de la sociedad; *g)* permitir en las leyes electorales las candidaturas independientes; *h)* dar las más amplias atribuciones a los ciudadanos para vigilar y controlar el poder mediante acciones y recursos legales; e *i)* conceder facultades y derechos legales a organizaciones como las de vecinos, consumidores, de derechos humanos para que puedan representar ante los tribunales y dependencias gubernamentales los llamados intereses difusos.

El gobierno como administración pública en los niveles federal, estatal y municipal y otros que pudieran normarse como el nivel metropolitano debe reformarse. Esta reforma puede verse desde dos ángulos: como instrumento eficientizador de lo social y lo económico, y como medio para ser un gobierno legítimo. El primero de los ángulos nos indica que la estructura y funcionamiento del gobierno debe eficientar recursos y medios escasos para realizar su tarea de manera óptima, y al mismo tiempo debe tener algún papel en la economía que lo mantenga con el control de recursos y áreas estratégicas para conducir, orientar y estimular el desarrollo económico. Este primer ángulo también debe poner énfasis en el papel del gobierno como equilibrador de las deficiencias del mercado

y en su papel como distribuidor de recursos. Las tareas señaladas para su realización requieren de un marco institucional previo que defina las reglas y que reduzca en la medida de lo posible las incertidumbres. El segundo ángulo, el de la legitimidad, que se puede ver facilitado por el éxito en la realización del primero, debe recurrir en primer término a la legalidad. La legalidad a acceder debe ser una legalidad fuerte. Un significado fuerte de legalidad quiere decir, por ejemplo, que los servicios públicos se faciliten conforme a reglas objetivas y seguras y no conforme a discriminaciones y favores, quiere decir igualdad de oportunidades en todas las esferas de la vida pública, entraña que el mercado no se someta en el sector de los contratos públicos al peso de la corrupción, al intercambio de favores entre el político deshonesto y el empresario protegido. Sólo políticas que coloquen a la legalidad en primer lugar tomarán en serio el balance de los poderes y el sometimiento de los políticos a la ley. La legalidad entendida así es una barrera para detener injusticias sociales. El ámbito de reforma del gobierno en sus distintos niveles se podría centrar en la edificación del servicio civil de carrera que sea capaz de dar estabilidad, profesionalismo y funcionalidad al gobierno. Como medida complementaria al servicio civil debe pensarse en mecanismos de ascenso y sanciones en los cargos de la administración pública. Igualmente es indispensable perfeccionar los mecanismos de control a la administración pública, no exclusivamente a través de dependencias como las contralorías federales, estatales o municipales, sino utilizando el control del poder legislativo vías comisiones de investigación y, sobre todo, mediante los controles jurisdiccionales (tribunales de cuentas) hoy inexistentes en el marco jurídico nacional. La legalidad fuerte, por su parte, implica la revisión y evaluación del actual entramado micro-institucional para darle eficiencia, expeditéz y seguridad jurídica a las administraciones públicas.

En caso de que se decidiera continuar con el régimen presidencial, y a fin de construir un presidencialismo democrático, las líneas de acción propuestas pasan por el fortalecimiento del poder legislativo. Entre las medidas propuestas habría que destacar: 1. La concesión de mayores atribuciones a los grupos parlamentarios de la oposición para que estuvieran en capacidad de pedir información al ejecutivo sobre cualquier asunto de gobierno; 2. Regular que las comisiones de investigación pudieran constituirse con una minoría de miembros del Legislativo para fiscalizar tanto la administración pública centralizada como descentralizada; 3. Prever que el Poder Legislativo, de manera proporcional a su composición, controle los medios de comunicación pública; 4. Se regule el derecho de consulta para que el Ejecutivo antes de tomar alguna medida trascendental en materia de política interior o exterior acuda al Poder Legislativo; 5. Se regulen las facultades de pequeñas minorías de miembros de las cámaras para convocar a sesiones extraordinarias; 6. Se establezca en el Senado la mayoría calificada para la ratificación de importantes funcionarios públicos; 7. Se obligue al Ejecutivo a

presentar el presupuesto de egresos y la cuenta pública con una mayor anticipación; 8. Se sustituya la actual obligación del informe presidencial y se sustituya por un debate entre el presidente y los representantes de las fuerzas políticas; 9. Se regule la carrera legislativa, es decir, se establezca la posibilidad de reelección inmediata; 10. Se determine el presupuesto de las cámaras en la Constitución para no sujetarlo a la negociación con el ejecutivo; 11. Se circunscriba la facultad del ejecutivo para nombrar y destituir a miembros del gabinete con la intención de que tanto en el nombramiento como en su remoción participe el poder legislativo; 12. Se determine que en la designación de los miembros de la Contaduría Mayor de Hacienda no tendrá ninguna intervención el Poder Ejecutivo y que sus miembros sean designados por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados, ello para que la Contaduría sea un órgano exclusivamente dependiente del Poder Legislativo.

El otro poder que demanda una revisión inmediata es el Judicial. Al igual que el legislativo ha sido tradicionalmente dependiente y marginal respecto del ejecutivo. Una constante fue y es su proverbial debilidad presupuestaria y durante muchos años su falta de profesionalismo: no existía ni por asomo la idea de la carrera judicial. Las importantes reformas de los años ochenta comenzaron a darle cierta dignidad en el ámbito federal pero no así en la esfera local. El Poder Judicial sigue siendo un poder dependiente del ejecutivo, tanto en su autonomía financiera y presupuestaria, como en su imposibilidad para declarar anticonstitucionales con efectos erga omnes las disposiciones legislativas y reglamentarias. Las garantías de nombramiento, permanencia, e inamovilidad judiciales comienzan a ser una realidad a nivel federal pero no en el local. Otra de las graves deficiencias del sistema judicial mexicano ha consistido en la segregación que ha sufrido de áreas de la administración de justicia que deberían corresponderle, tales como la justicia laboral, administrativa, agraria, en materia de derechos del consumidor, etcétera. Ante la debilidad del poder judicial se hace necesario robustecerlo. La manera de hacerlo creo que podría comprender las siguientes acciones: 1. Mejorar el actual régimen de defensores de oficio y de acceso a la justicia, iniciando esta tarea vía emisión de una ley reglamentaria del artículo 17 constitucional; 2. Regular que el presupuesto del poder judicial esté previsto en la Constitución para evitar la sujeción al ejecutivo y garantizar su independencia; 3. Perfeccionar la curricula y la carrera judicial, de tal manera que cualquier posibilidad de acceso y promoción en la judicatura sea mediante concurso; 4. Crear la escuela judicial en el ámbito federal y en el local con mayor alcance que los actuales esquemas de capacitación judicial; 5. Igualar en cuanto a garantías, derechos y condiciones, el poder judicial local con el federal; 6. Promover la implantación del Consejo General del Poder Judicial como órgano máximo administrativo en materia judicial; 7. De preservarse el actual régimen presidencial, normar que la ratificación de ministros de la Suprema Corte se realice en el Senado mediante mayoría

calificada y previa comparecencia del candidato propuesto por el ejecutivo, en donde, con antelación a este procedimiento, la Corte designará a tres candidatos, uno de los cuales será el propuesto por el Ejecutivo al Senado; 8. Perfeccionar los actuales mecanismos que establecen las garantías judiciales, para que todos los jueces sin distinción, locales, federales y municipales o de paz, los disfruten; 9. Concentrar en el poder judicial a los distintos tribunales que actualmente funcionan con una relativa autonomía: laborales, agrarios, administrativos, etcétera; 10. Crear el Tribunal Constitucional como órgano independiente del Poder Judicial; 11. Revisar las leyes procesales con el propósito de hacer más expedita y eficiente la administración de justicia; 12. Mejorar los actuales recursos constitucionales a efecto de que entre otras cosas la Constitución y la ley de amparo señalen que en tratándose de amparo contra leyes, las sentencias tendrán efectos *erga omnes* y no particulares; 13. Incorporar nuevos mecanismos procesales de protección constitucional; 14. Establecer el mecanismo de la conciliación como etapa previa y de carácter obligatorio a la actuación de los tribunales; 15. Hacer una revisión exhaustiva de los planes y programas de estudio de las escuelas de derecho en el país, así como incrementar el apoyo en la docencia y la investigación en ciencias jurídicas.

En materia de derechos humanos la tarea no es fácil. El gobierno de Salinas de Gortari creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y posteriormente, en las entidades federativas se establecieron comisiones locales. La obra fue y ha sido importante en un país que se había mantenido casi al margen de la protección a los derechos humanos. No obstante, la protección y garantía de los derechos humanos sigue siendo una asignatura pendiente. Existen garantías individuales sin regulación legislativa posterior, no hay un órgano máximo con facultades de imperio con la debida independencia que vele por la garantía de los derechos humanos y con posibilidades de interpretar la posible colisión entre ellos; existen derechos humanos como los político-electorales sin la protección del juicio de amparo; el amparo con ser un instrumento tan importante, se ha burocratizado y requiere de una reforma; a nivel local harían falta tribunales constitucionales locales y esquemas institucionales semejantes a los que se proponen para la federación; no existe conciencia política, ni institucional, de que los derechos sociales, económicos y culturales son también derechos humanos. Por lo expuesto se hace preciso: 1. Dotar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de independencia respecto al ejecutivo. La Comisión Nacional podría ser o un órgano constitucional autónomo o un órgano dependiente del poder legislativo; 2. Regular un recurso de amparo local; 3. Crear tribunales constitucionales locales; 4. Se establezcan mecanismos procesales para la protección y garantía de los derechos sociales, económicos y culturales, sobre todo, algunos específicos encaminados a proteger los derechos de las etnias; y, 5. Se reforme la legislación de amparo para eliminar las trabas burocratizadoras.

En algunas democracias consolidadas como la italiana y la española se ha puesto en evidencia la necesidad de poner coto al poder excesivo de los partidos. La partidocracia se reparte las instituciones como botín. No es por ahora el problema de México, que en este momento se encuentra en proceso de fortalecer su sistema de partidos. Sin embargo, los diseñadores de instituciones tienen que poner atención a la experiencia comparada. Es indispensable institucionalmente pensar en fórmulas que sean capaces de detener el saqueo y la corrupción que los partidos pueden provocar en las instituciones del Estado. La mejor manera de hacerlo consiste en impulsar la conformación de algunos órganos de control que fiscalicen y supervisen el funcionamiento de las instituciones. Tales órganos deben ser totalmente apartidistas, no pueden estar en manos de los partidos, ni de otros poderes del Estado. Se trata de instrumentar órganos de control constitucional autónomo. Tales órganos son o deben ser, contrapesos al poder, no sujetos a los avatares políticos, sino profesionales y permanentes. Entre los órganos que deben estar en éste ámbito, habría que señalar a: el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Fiscal General del Estado, el *ombudsman*, el Banco Central, el órgano que controle a los medios públicos de comunicación, y los órganos electorales.

En el plano del federalismo y la autonomía municipal el diseño debe plantearse la posibilidad del federalismo cooperativo. Un federalismo que posibilite la armonización de las distintas regiones de la República. Perentorio es cambiar el actual esquema de sujeción de los estados respecto a la federación, sobre todo en materia financiera y política. Financiera porque los presupuestos siguen ladeándose del lado de la federación. Política, porque el actual régimen hace de los gobernadores y de los presidentes municipales siervos del poder central. Habría pues que: 1. Revisar la legislación tributaria federal y local; 2. Modificar el actual sistema de coordinación fiscal por otro más equitativo y equilibrado; 3. Dejar que los estados y municipios determinen sus programas y políticas públicas respecto al gasto federal; 4. Perfeccionar los actuales mecanismos de apoyo a los Estados más pobres en la tesitura del federalismo cooperativo; 5. Establecer un reparto de competencias entre la federación y los estados distinta a la actual; 6. Determinar con claridad el régimen de las facultades exclusivas y concurrentes; 7. Regular además de los niveles federal, estatal, y municipal, el metropolitano y el regional; y, 8. Reducir el tamaño de la administración federal y pasar a los estados y municipios muchas de las actuales atribuciones que la federación realiza.

Todas estas reformas exigen su planteamiento. Su análisis desde la estabilidad, eficiencia, eficacia y la justicia es impostergable. Habría seguramente que incluir otras instituciones y mecanismos como los referentes a la disminución de la soberanía estatal en aras de los procesos de la integración comercial, y las instituciones que urgentemente hay que preparar en materia de promoción y protección a los derechos de las comunidades indígenas. Todas estas tareas son

inaplazables. No obstante, existe una en donde reside casi todo el poder del actual régimen. Esta institución exige un estudio de previo y especial pronunciamiento. Me refiero a la institución presidencial y a la discusión sobre este tipo de regímenes desde el plano del parlamentarismo.